

Informe técnico jurídico
sobre beneficios del

Acuerdo de Escazú

EN PERÚ

Noviembre, 2021

Acceso a la
información ambiental

Protección a los defensores
y defensoras ambientales

Acceso a la
justicia ambiental

Acceso a la información
en asuntos ambientales



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

INFORME TÉCNICO JURÍDICO SOBRE BENEFICIOS DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN PERÚ

Autor:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Calle Cartagena N° 130, Pueblo Libre, Lima, Perú
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Coordinación de la publicación:

Johana Estefany Mendoza Vargas

Diseñado y diagramado por:

DC Comunicaciones

Primera edición:

Noviembre de 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2021-14111

Cita sugerida:

Informe técnico jurídico sobre beneficios del Acuerdo de Escazú en Perú. Lima: DAR, 2021. 34 pp. Primera edición en noviembre de 2021.

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros, con la necesaria indicación de la fuente.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Open Society Foundations. Esta publicación presenta la opinión de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y no necesariamente la visión de Open Society Foundations.

Hecho en Perú.

Informe técnico jurídico
sobre beneficios del

Acuerdo de Escazú

EN PERÚ

Noviembre, 2021



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

ÍNDICE

1	El acceso a la información, participación, justicia ambiental, y protección de las y los defensores ambientales.	6
2	Sociedad civil organizada y su rol en la defensa del medio ambiente.	8
3	El Acuerdo de Escazú respeta la soberanía de los Estados sobre los recursos naturales.	9
4	El Acuerdo de Escazú y la importancia para la planificación a nivel nacional y sub-nacional.	11
5	El Acuerdo de Escazú presenta criterios claros respecto a la solución de controversias.	14
6	El Acuerdo de Escazú no vulnera el principio de presunción de inocencia y respeta los principios procesales respecto a la carga de la prueba.	16
7	El Acuerdo de Escazú no genera afectaciones a las inversiones en Perú.	18
8	El Acuerdo de Escazú no presenta un alcance restringido a empresas formales.	20
9	Algunas precisiones sobre el Acuerdo de Escazú.	21



ACUERDO REGIONAL

SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú) es el primer tratado de derechos humanos¹ en materia ambiental para América Latina y el Caribe (ALC). Se aprobó en marzo de 2018 después de una negociación que duró alrededor de seis años. Desarrolla el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que busca asegurar el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la protección de las personas defensoras en derechos humanos ambientales. El Acuerdo de Escazú apunta a promover una mejor gobernanza de los recursos naturales en cada país, fueron veinticuatro países que aprobaron su texto final, en la localidad costarricense de Escazú, donde se realizó la última de las nueve reuniones del Comité de Negociación.

La constante vulneración de derechos sociales y ambientales por la ampliación de la frontera extractiva a proyectos mineros e hidrocarburíferos y obras de infraestructura (carreteras, aeropuertos, puertos, etc.), promovidas por programas y políticas para la apertura comercial a empresas transnacionales debido al auge de los commodities son las causas que han puesto en alerta a la región de ALC. Por lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU lideró este largo proceso de negociación.

En ese sentido, las siguientes líneas servirán para sustentar los principales beneficios del Acuerdo de Escazú para el país en comparación de las críticas formuladas por determinados sectores económicos que buscan estigmatizar su contenido en base a meras presunciones lejos de cualquier sustento legal y política que refuerza el mensaje en contra de los estándares de mayor protección ambiental como sucediera con la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) o la Ley General del Ambiente, por ejemplo.

¹ La garantía de los derechos humanos y el desarrollo de su contenido ha atravesado un largo recorrido para consolidarse en las normas positivas (Constitución, leyes, reglamentos, etc.) y programas políticas en favor de las personas y el respeto de su dignidad. El consenso de la comunidad internacional, por lo menos en este sentido, viene luego de intensos debates y logros progresivos caracterizados por determinados fenómenos particulares y trascendentales de la historia humana. El conflicto entre Estados fueron, durante bastante tiempo, sinónimo de aspiraciones expansionistas de carácter bélico y armado en razón de un imperialismo que buscó, en definitivas cuentas, posicionar a los países movidos por el afán nacionalidad durante todo el siglo XX. Luego de finalizada la primera guerra mundial (1914-1918), se creó la Sociedad o Liga de Naciones (1919-1946) en la búsqueda por consolidar la paz y restablecer las relaciones internacionales posterior al conflicto. Sin embargo, el objetivo inicial se vería de difícil cumplimiento debido a los constantes enfrentamiento y amenazas por las principales potencias desencadenando en la segunda guerra mundial (1939-1945) como el conflicto bélico más mortífero hasta la fecha. Bajo dicho panorama se creó, en reemplazo de la Sociedad de Naciones, la Organización de las Naciones Unidas (1945-hasta la fecha) como parte del reconocimiento y protección de las garantías de las personas y que los gobiernos consideran de vital importancia para construir una mejor sociedad basada en su respeto y existencia. Es decir, los derechos humanos inherentes a la persona por su condición y existencia como principio rector del actuar de los gobiernos. De la misma manera, en el año 1948, se creó la Organización de Estados Americanos (OEA) y con ello la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) que reconoce el derecho de todo ser humano a la vida, libertad y seguridad e igualdad ante la ley sin distinción por raza, sexo, idioma, credo, entre otros. Aunque no ha estado ausente de críticas relacionadas con la mejora de las relaciones comerciales y seguridad jurídica de las inversiones como objetivo inicial sin tener claro el panorama humanitario de la región (Salmón, 2019:22). Así con otros documentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), además de la creación, años después, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) consolidando el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) con otros organismos rectores en la materia.

1. El acceso a la información, participación, justicia ambiental, y protección de las y los defensores ambientales

Un antecedente del Acuerdo lo encontramos en la "Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano", celebrada en Estocolmo en 1972⁶. Dicha Declaración sirvió de base para la regulación de derechos ambientales y el planteamiento de medidas de protección del medio ambiente, denominado en dicho instrumento como "medio humano". Veinte años después, en junio de 1992, se llevaría a cabo la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el

Desarrollo", en Río de Janeiro. Brasil, en la que los países participantes firmaron la "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo"⁷. La importancia de dicha Declaración radica en la proclamación de veintisiete (27) principios con el fin de proteger "la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial". Entre ellos, ubicamos al PRINCIPIO 10, el mismo que dará origen al objeto mismo del Acuerdo de Escazú. A seguir, el texto del mencionado principio:

[...] PRINCIPIO 10

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."

Transcurridos veinte años de la histórica *"Cumbre de la Tierra"* y nuevamente en Río de Janeiro, se llevó a cabo la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible", conocida como "Río+20". En dicha Conferencia los países participantes reafirmaron su compromiso para promover el desarrollo sostenible mediante la firma de la *"Declaración sobre la aplicación del Principio 10"*.⁸ Seguido a ello, a lo largo de los años 2012, 2013 y 2014, se realizaron cuatro (4) reuniones entre los puntos focales y los catorce (14) grupos de trabajo, dando como resultado la aprobación de una Hoja de Ruta y un Plan de Acción hasta 2014 del presente instrumento regional. Luego, en noviembre de 2014, durante la Cuarta Reunión de los Puntos Focales, se adoptó la llamada *"Decisión de Santiago"*⁹ que estableció el mandato de dar inicio a la negociación del instrumento regional creando un Comité de Negociación integrado por representantes de todos los países signatarios de la Declaración, delegados gubernamentales, representantes del público y del sector académico, funcionando bajo la coordinación de una Mesa Directiva conformada por Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Chile y Costa Rica, siendo estos dos últimos países quienes co-presidieron la mesa. Las negociaciones del Acuerdo de Escazú comenzaron en mayo de 2015, durante los cuales el Comité de Negociaciones llevó a cabo nueve (9) reuniones.

Finalmente, el 4 de marzo de 2018 el Acuerdo fue adoptado por 24 países. Al respecto, y de conformidad con los estándares relativos a los Acuerdos Internacionales en materia de derechos humanos, los países no podrán realizar reservas al texto original²; en ese

sentido, el Acuerdo de Escazú deberá ser implementado íntegramente por todos los países que lo firmen, lo ratifiquen o se adhieran a este. En la actualidad, a partir del 27 de septiembre de 2018, son 24 países de la región que han firmado el Acuerdo de Escazú y 12 de estos países lo han ratificado, entre ellos: Guyana, Bolivia, San Vicente y Las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Uruguay, Antigua y Barbuda, Ecuador, Argentina, México, Nicaragua y Panamá. Es importante señalar que el tratado entró en vigor el 22 de abril de 2021 y los Estados pueden ser parte del mismo a través de la ratificación, para aquellos Estados que firmaron antes del 26 de septiembre de 2020 como en el caso de nuestro país, y a través de las adhesiones, para aquellos Estados que no firmaron antes de dicha fecha¹⁰.

El Acuerdo de Escazú ha sido elaborado en la misma línea que el Convenio Aarhus, adoptado por los países europeos en 1998. Este tratado adopta una amplia identificación de las y los beneficiarios, a través de la definición de "público", sin discriminación, como sujeto universal de los "derechos de acceso". De este modo, el Acuerdo reconoce y profundiza, los derechos fundamentales del acceso a la información¹¹, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisión¹² y el derecho al acceso a la justicia¹³.

Estos tres derechos se interrelacionan: sin el acceso y la difusión de información relevante, veraz y completa, el público no puede participar, supervisar o incidir en las decisiones públicas y privadas en materia ambiental, por lo que cuando se violan es necesario garantizar el acceso a la justicia para que puedan ser eficazmente implementados por los Estados. Así, este tratado debe leerse de manera integrada con todas las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos por los países que lo firmen y ratifiquen.

² Conforme el art. 19, literal a) de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, es válido que los tratados establezcan la prohibición de reservas.

2. Sociedad civil organizada y su rol en la defensa del medio ambiente.

La importancia del rol de la Sociedad Civil, entre ellas las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), surge desde dos puntos, aunque contrapuestos ofrecen un espacio de incidencia e interacción para la ciudadanía en general: 1) La ausencia y poca capacidad del Estado en asuntos para diseñar e implementar políticas públicas para hacer frente con las desigualdades sociales; y, 2) La influencia de los poderes económicos para “llenar” los espacios ofrecidos por la ausencia del Estado. En definitiva, la dicotomía Estado-Empresa, por lo menos ahora, muestra un orden donde la población ciudadana está fragmentada o no tiene el suficiente soporte a nivel representativo en cuanto las instituciones democráticas se encuentran copadas y el ejercicio pleno de los derechos tienen fuertes sesgos ideológicos.

Las organizaciones de Sociedad Civil (Organizaciones No Gubernamentales [ONG]) surgen ante la falta de representatividad y transparencia por parte de las autoridades públicas respecto de la información, rendiciones de cuentas y cumplimiento de estándares nacionales e internacionales en favor de los grupos minoritarios y más vulnerables³.

3 **Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021**

Considerando lo anterior, en este plan se identifican trece grupos de especial protección: 1) personas adultas mayores; 2) población afrodescendiente; 3) Personas con discapacidad; 4) mujeres; 5) niños, niñas y adolescentes; 6) personas privadas de libertad; 7) personas con VIH/SIDA y personas no TBC; 8) trabajadoras y trabajadores del

Ante el actual contexto del proceso de ratificación del Acuerdo de Escazú, las organizaciones de sociedad civil han venido demostrando una gran lucha por la protección de los derechos relacionados con la protección del medio ambiente, recursos naturales y poblaciones indígenas. El mencionado Acuerdo tiene como principal sustento el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) que reconoce y busca asegurar que: **“Toda persona tenga acceso a la información, participe en la toma de decisiones y acceda a la justicia en asuntos ambientales con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y sostenible de las generaciones presentes y futuras”**.

Así como ahora, el trabajo que han venido realizando las ONG’s en el debate y negociaciones en el marco de las reuniones preparativas tuvieron una clara consigna: La búsqueda por fortalecer los mecanismos actuales para el acceso a información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales; del cual fue partícipe el Ministerio del Ambiente⁴ y estuvo abierto por más de 6 años.

hogar; 9) personas LGBTI; 10) defensores y defensoras de derechos humanos; 11) pueblos indígenas; 12) personas en situación de movilidad; y 13) personas víctimas de la violencia ocurrida entre los años 1980 y 2000.

4 DAR & otros (2019). La senda de sociedad civil hacia el Acuerdo de Escazú y el Caribe. Lima. 91 pp. Hecha la revisión: 24 de julio de 2020. https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/200_escazu_regional.pdf

3. El Acuerdo de Escazú respeta la soberanía de los Estados sobre los recursos naturales

Se han venido presentando opiniones dirigidas a generar una falsa impresión de inseguridad en torno al Acuerdo de Escazú alegando una supuesta pérdida de soberanía como consecuencia de la ratificación de este tratado. Uno de estos sectores fue la CONFIEP, gremio que entre sus argumentos para descalificar al Acuerdo de Escazú señala lo siguiente:

“Lo más grave que puede ocurrir con una posible ratificación de este acuerdo es la abdicación a nuestra soberanía sobre nuestro territorio nacional ya [que] el Perú estaría expuesto a los marcos normativos internacionales. Lo que significaría que estaremos exponiendo a más del 60% del territorio nacional que es la Amazonía peruana, así como el territorio andino, costero y marino a un Tratado que genera inestabilidad jurídica en el país afectando indudablemente a las inversiones y al propio desarrollo de las poblaciones de nuestro territorio nacional”⁵.

Esta afirmación es falsa por los siguientes motivos. Primero, en ejercicio de su soberanía, desde hace ya varias décadas, fueron los propios Estados quienes decidieron ser parte de una comunidad internacional y, a su vez,

someterse a determinados compromisos internacionales en aras de mantener la paz y seguridad como lo establece la Carta de Naciones Unidas. En ese marco es que fueron desarrollándose posteriores acuerdos internacionales dirigidos a responder a las diversas situaciones que se presentaban como lo viene haciendo ahora el Acuerdo de Escazú.

Segundo, el Acuerdo de Escazú establece, de manera expresa, que todo aquel Estado Parte se guiará por el “principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales”⁶. Esto mismo lo podemos encontrar en otros tratados de los que el Perú es Parte como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992) y el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992). Esto, a su vez, se encuentra incorporado en el artículo 54 de la Constitución Política del Perú⁷, así como en el artículo 66⁸

6 Acuerdo de Escazú. Artículo 3. Principios.

7 **Constitución Política del Perú (1993)**

Artículo 54.- Territorio, soberanía y jurisdicción
El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre.

(...)

El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

8 **Constitución Política del Perú (1993)**

Artículo 66.- Recursos Naturales

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

5 CONFIEP. Comunicado público sobre el Acuerdo de Escazú



que establece que el Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables.

Y, tercero, el Acuerdo presenta una regulación de derechos dirigida a implementarse en los ámbitos domésticos de cada Estado Parte y, de su lectura y análisis, no se deriva ninguna interpretación que nos *expondría a marcos internacionales -en base a este Acuerdo*. Es importante resaltar esto último, debido a que no puede desconocerse que el Perú ya se encuentra sometido a otras obligaciones internacionales en base a otros tratados como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

Finalmente, cabe señalar que la soberanía sobre los recursos naturales y la resolución de conflictos judiciales sobre el medio ambiente ha tenido un desarrollo bastante polémico y controvertido durante los últimos años.

Formalmente, los sectores económicos mayoritarios han venido impulsando leyes, reglamentos, garantías y medidas en general para asegurar la promoción de las inversiones y ampliación de la frontera extractiva a costa de la afectación de personas o colectivos en situación de vulnerabilidad como los pueblos indígenas⁹.

En definitiva, la soberanía nacional según las fuentes jurídicas y sentencias vinculantes muestra un trasluz que es utilizado para favorecer las controversias en materia de derechos económicos que el Estado se encuentra obligado a cumplir y en desmedro de los derechos sociales y ambientales que no son efectivizados a nivel nacional y no tienen mecanismos para hacerlos cumplir. El Acuerdo de Escazú ofrece tales herramientas para garantizar la soberanía de los recursos naturales con la participación y toma de decisiones de los grupos afectados en materia ambiental.

⁹ Richard Rubio (2020). Ley PIACI y Escazú: urgente aprobación. Hecha la consulta: 24 de julio de 2020. <https://la-republica.pe/opinion/2020/07/23/ley-piaci-y-escazu-urgente-aprobacion-por-richard-rubio/>

4. El Acuerdo de Escazú y la importancia para la planificación a nivel nacional y sub-nacional

Los cambios y transformaciones en América Latina han permitido incorporar la participación ciudadana como un elemento fundamental en los espacios de planificación para el desarrollo, lo cual permite que los conocimientos de las y los ciudadanos sean convalidados y tomados en cuenta dentro de procesos dirigidos a atender situaciones que les impactan día a día. Aunado a ello, el acceso a la información constituye un elemento indispensable dentro de dicho proceso. En ese marco, el Acuerdo de Escazú se presenta como una oportunidad para fortalecer la implementación plena y efectiva de dichos derechos¹⁰, ambos muy importantes para los procesos de planificación.

Por un lado, en el caso del derecho al acceso de información. Este es un derecho humano reconocido a nivel internacional y el Acuerdo lo regula en los artículos 5 y 6. Según el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente de Naciones Unidas, David Boyd, este derecho “[...] es esencial para que las personas puedan proteger y defender sus derechos

humanos de un impacto ambiental potencialmente perjudicial”¹¹. En esa medida, el derecho de acceso a la información se encuentra incorporado en muchos ordenamientos jurídicos como el peruano, quien regula esta materia en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú:

“Artículo 2. Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional”¹² (resaltado nuestro).

En esa misma línea, el artículo 41 de la Ley General del Ambiente señala que “[c]onforme al derecho de acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre el ambiente, sus componentes y sus implicancias

¹⁰ Acuerdo de Escazú. Artículo 1. Objetivo.

El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

¹¹ Boyd, David, (2019). Informe Anual del Relator sobre derechos humanos y medio ambiente sobre Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/43/53, 30 de diciembre de 2019, párr. 14, p 5.

¹² Constitución Política del Perú. Artículo 2, 5.

en la salud, **toda entidad pública, así como las personas jurídicas sujetas al régimen privado que presten servicios públicos, facilitan el acceso a dicha información, a quien lo solicite, sin distinción de ninguna índole, con sujeción exclusivamente a lo dispuesto en la legislación vigente**¹³ (resaltado nuestro).

Por otra parte, en relación al derecho de participación, el numeral 1 del artículo 7 del Acuerdo de Escazú establece que “[c]ada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional”. Este también se encuentra incorporado en el ordenamiento jurídico peruano y podemos encontrarlo en el artículo 31 de la Constitución

“Artículo 31.- Participación ciudadana en asuntos públicos

[...] Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. [...] La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos”¹⁴.

De la lectura de la regulación de ambos derechos en el Acuerdo de Escazú se deriva que este genera obligaciones

a los Estados parte, entendiéndose evidentemente que ello no sólo involucra al Gobierno central de cada estado, sino también a los diversos órganos del Estado de todo nivel: nacional, regional o local. En esa misma línea, la Ley General del Ambiente (LGA) establece que las políticas públicas deben seguir procesos de planificación, decisión y ejecución en todos los niveles de gobierno (nacional, local y municipal) (Art. 10), lo cual se refleja en los instrumentos de gestión ambiental como los Estudios de Impacto Ambiental (DIA, Semi-detallado y Detallado), Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), entre otros.



13 Ley General del Ambiente. Artículo 41. <http://www.menam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/ley-general-del-ambiente.pdf>

14 Constitución Política del Perú. Artículo 31.

En el caso de los Gobiernos Regionales, el artículo 192 de la Constitución Política del Perú señala como sus atribuciones y competencias, entre otras, las de regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad, promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes, promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud **y medio ambiente**, conforme a ley. Esto, a su vez, se complementa o desarrolla con la Ley 27867, Ley orgánica de Gobiernos Regionales, en la cual se señalan dentro de las competencias exclusivas del Gobierno Regional, además de otras, las de: diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos, concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental; promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad y promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

Aunado a ello, cabe señalar que el Gobierno peruano emitió Decreto Legislativo N° 1500 que establece una serie de salidas y mecanismos en relación a la vigencia de permiso y certificaciones ambientales¹⁵ ya que ante la crisis sanitaria sugiere que se utilicen medios electrónicos y virtuales. Sin embargo, la redacción del Decreto Legislativo N° 1500 podría vulnerar el

derecho a la participación ciudadana, así como las iniciativas de vigilancia y monitoreo indígena, al no tomar en cuenta realidades como las brechas de infraestructura tecnológica.

Ante dicho problema puntual, el Acuerdo de Escazú, a pesar de la crisis que merece soluciones inmediatas, ofrece un marco general que exige que el Estado deba responder de manera adecuada en la construcción de políticas públicas en materia de derechos humanos como el acceso a la información y participación en asuntos ambientales.

Como bien se señaló, en nuestro país el derecho de acceso a la información y a la participación ciudadana, y sus mecanismos, están normados y garantizados en la Constitución Política del Estado y por dispositivos legales como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, N° 27867 y sus modificatorias, Ley Marco de Modernización del Estado N° 27658; Ley N° 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública modificada por Ley N° 27927 Y sistematizada por el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM; Decreto Supremo N° 018-2001-PCM que facilita el acceso a la información; Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley N° 26300 derecho a la rendición de cuentas, la revocatoria de autoridades locales y regionales y remoción de funcionarios; Ley 28056 de Presupuesto participativo, entre otras.

Por tanto, el Acuerdo de Escazú supone, en realidad, una vía oportuna para redoblar las obligaciones ya existentes. No obstante, debemos tomar en cuenta que el Acuerdo Escazú establece estándares mínimos, por lo que si la legislación nacional supera dichos estándares, evidentemente se aplicarán lo más favorable, caso contrario las normas deberán adecuarse a los principios y objetivos del Acuerdo.

15 DAR (2020). No se incluye la voz y voto del Ministerio de Salud para la reactivación de proyectos de inversión. Hecha la consulta: 24 de julio de 2020. <https://www.dar.org.pe/noticias/no-se-incluye-voz-y-voto-del-ministerio-de-salud-para-la-reactivacion-de-proyectos-de-inversion>

5. El Acuerdo de Escazú presenta criterios claros respecto a la solución de controversias

En lo relativo a ello, se confunden los alcances de este Acuerdo. Entre ellas, destacaremos la siguiente:

“[Hay] una falta de criterios orientadores para la implementación y aplicación de principios jurídicos. [...] [Por lo que], algunas controversias pudieran generar incluso un fórum shopping a fin de obtener un foro favorable que permitan hacer justiciable los derechos de acceso. Por ejemplo, una ONG podría demandar el incumplimiento de Escazú, por sus contenidos de derechos humanos, ante el sistema interamericano de los derechos humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), o bien, a través del propio Acuerdo de Escazú. En este punto, se abre la posibilidad también de que los usuarios del régimen de Escazú puedan acudir a los sistemas jurisdiccionales y no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, tanto nacionales, como regionales”¹⁶.

Al respecto, afirmamos que el Acuerdo de Escazú establece, de manera

pertinente, procedimientos sobre el derecho de acceso a la justicia y resaltamos la importancia de no confundir los distintos escenarios que se buscan responder por el presente instrumento. En otras palabras, el tratado debe leerse diferenciando tres posibles situaciones: i) ante un posible conflicto entre particulares, ii) ante un posible conflicto entre particulares y el Estado, y iii) ante un posible conflicto entre Estados.

En el primer y segundo caso, la totalidad del artículo 8 permite garantizar la implementación del referido derecho de acceso a la justicia en temas ambientales **en el ámbito nacional**. En él no se dispone de herramientas que faculten a los particulares, en cualquiera de los supuestos mencionados, a presentar sus casos ante instancias internacionales invocando el Acuerdo de Escazú. Ahora bien, en el numeral 7 del citado artículo señala que “[c]ada Parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, **en los casos en que proceda**, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias” (**resaltado nuestro**). Con ello, el Acuerdo no está actuando en detrimento de la seguridad jurídica al interior de los Estados; por el contrario, incorpora mecanismos alternativos que, conforme al texto del artículo, serán adecuados **al ordenamiento jurídico doméstico para ser aplicados cuando este lo indique**. Cabe resaltar que la regulación de dichos mecanismos ya se

¹⁶ Cámara de Comercio Americana del Perú. (2020). Carta al Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República del Perú, Gilmer Trujillo Zegarra. Referencia al Expediente del Proyecto de Ley 04645/2019-PE Resolución Legislativa que Aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, p. 2.



encuentra prevista en ordenamientos como el nuestro –pero que requieren de regulación expresa para aquellas Partes que no lo hayan previsto– y que, dicho sea de paso, suelen ser usados por las empresas, debido a la posición favorable en la que suelen estar en relación con otros actores como, por ejemplo, los pueblos indígenas.

En el tercer caso, se regula, en el artículo 19, lo relativo a Solución de Controversias a nivel internacional. Esta, a diferencia de lo señalado por varios grupos empresariales, solo se refiere a un proceso entre las Partes del tratado, es decir, Estados. Además de ello, responde a criterios claros: entre estos, que la controversia surja respecto de la interpretación o de la aplicación del Acuerdo y el sometimiento derivado de este artículo debe ser aceptado

de manera escrita por las Partes, independientemente de su ratificación. Cabe mencionar que este tipo de disposiciones han sido establecidas, de manera previa, por varios instrumentos internacionales vinculantes en materia ambiental y ratificados por Perú –sin ningún inconveniente. Por ejemplo, la Convención Marco sobre Cambio Climático, ratificado por Perú en 1993, establece en su artículo 14 lo respectivo al “Arreglo de Controversias” entre las Partes del tratado. A su vez, el Convenio sobre Diversidad Biológica, ratificado por Perú también en 1993, establece en su artículo 27 lo relacionado a la solución de controversias entre las Partes del mismo. Es preciso manifestar que todos estos tratados mantienen un texto similar en la regulación de este mecanismo.

6. El Acuerdo de Escazú no vulnera el principio de presunción de inocencia y respeta los principios procesales respecto a la carga de la prueba

El Acuerdo de Escazú también ha recibido críticas que intentan sustentar su no ratificación en Perú alegando que, de su regulación respecto al derecho de acceso a la justicia en materia ambiental, “[...] se desprende que, para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, se busca que la carga probatoria recaiga en el presunto responsable. Lo mencionado atenta contra el principio de presunción de licitud que se deriva del derecho constitucional a la presunción de inocencia previsto en el literal e) del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política, el cual señala que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad”¹⁷.

Consideramos importante aclarar dicha afirmación. Según el literal e) del numeral 3 del artículo 8¹⁸, el Acuerdo señala, de manera pertinente, que **tanto la inversión de la carga de la prueba como la carga dinámica de la prueba se realizarán cuando**

corresponda. En otras palabras, se permite su aplicación tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso, según el tratamiento que los ordenamientos jurídicos hayan establecido. Para ello, debe tomarse en cuenta que un daño ambiental puede generar responsabilidad administrativa, civil y penal.

Por un lado, en materia penal, **la carga de la prueba no podrá ser desplazada al imputado, debido al principio de presunción de inocencia, lo cual es respetado por el Acuerdo de Escazú.** Este instrumento internacional no pretende desplazar la carga probatoria en el presunto responsable para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, sino que señala, como se mencionó previamente y de manera pertinente, que el literal e) del numeral 3 del artículo 8 se aplicará **cuando corresponda. Por tanto,** esta norma no vulnera la presunción de inocencia, puesto que no atribuye, en ningún momento, que la carga de la prueba recaerá en el presunto responsable. Por otro lado, resulta importante señalar que sí existe la posibilidad de reconocer circunstancias aceptadas en otras materias dentro del Derecho, como civil o administrativo. En relación a ello, según principios probatorios, en principio, la carga de la prueba corresponde a quien alega un hecho o a quien lo contradice alegando nuevos hechos (este es un principio procesal y podemos encontrarlo, por ejemplo, en el artículo 196 de nuestro Código

17 Cámara de Comercio Americana del Perú. (2020). Carta al Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República del Perú, Gilmer Trujillo Zagarra. Referencia al Expediente del Proyecto de Ley 04645/2019-PE Resolución Legislativa que Aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, p. 6.

18 Artículo 8. Acceso a la justicia en asuntos ambientales
3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, **considerando sus circunstancias,** contará con:
e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, **cuando corresponda y sea aplicable,** como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba” **(resaltado nuestro).**

Procesal Civil peruano). No obstante, esto puede cambiar mediante las dos opciones que abarca el Acuerdo de Escazú.

En primer lugar, **la inversión de la carga de la prueba** responde a la relación desigual entre las partes. Por ejemplo, por una parte, una transnacional con inversiones millonarias en proyectos extractivos y, por otra parte, pueblos indígenas que vienen

siendo, históricamente, excluidos y empobrecidos por políticas de estado y acciones de privados. Y, en segundo lugar, **la carga dinámica de la prueba**, la cual está dirigida a aquellos casos en los que una de las partes se encuentra en mejor posición para brindar los medios probatorios necesarios. Esto podría ser el caso de todos los estudios socio-ambientales que realizan las empresas respecto a los proyectos, entre otros.



7. El Acuerdo de Escazú no genera afectaciones a las inversiones en Perú

En cuanto al riesgo sobre una supuesta paralización de las inversiones, el Acuerdo prevé los mismos criterios que muchos de los Acuerdos Comerciales que también basan su normativa en la necesidad de democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, así como un entorno propicio para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico e inclusivo¹⁹.

En ese marco, debemos señalar que, en lo relacionado a la seguridad jurídica en materia de inversiones, el Acuerdo de Escazú no genera ninguna afectación. Por el contrario, dicho Acuerdo busca que derechos básicos reconocidos a nivel universal como el acceso a información, participación y acceso a justicia en materia ambiental sean implementados en miras a una mejor dinámica de las inversiones. Tan es así, que la OCDE promueve que el Perú lleve a cabo su ratificación para ser miembro de esta organización.

En esa misma línea, debe considerarse que, durante larga data, los grupos empresariales han demostrado su apoyo a la suscripción de Tratados de Libre Comercio entre Perú y otros países de la región y fuera de ella, a pesar de que estos suponen una fuerte injerencia en nuestra legislación, por ejemplo, al establecer cláusulas relativas a la exoneración de impuestos.

En general, estos tratados (TLC) son acuerdos vinculantes entre dos o más países, “[...] cuyo objeto es eliminar obstáculos al intercambio comercial, consolidar el acceso a bienes y servicios y favorecer la captación de inversión privada. Con el fin de profundizar la integración de las economías, el TLC incorpora, además de temas comerciales, temas económicos, institucionales, de propiedad intelectual, laborales y medioambientales, entre otros. De otro lado, para resguardar a los sectores más sensibles de la economía, el TLC apunta al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países que lo negocian y establece foros y mecanismos para dirimir controversias comerciales [...]”²⁰. En base a lo señalado, queda constancia que los TLC incorporan también capítulos en materia ambiental, lo cual hoy viene siendo objeto de crítica al Acuerdo de Escazú.

Además de ello, instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también han adecuado sus políticas a estándares internacionales en dicha materia, debido a la presión de sociedad civil y de las mismas comunidades afectadas. Por eso, el BID en su nuevo Marco de Política Ambiental y Social aprobado

²⁰ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Acuerdos Comerciales del Perú. http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=59&Itemid=82

¹⁹ Acuerdo de Escazú. Preámbulo.



en septiembre de 2020 ha incorporado el Acuerdo de Escazú como un instrumento para fortalecer el respeto a los derechos humanos²¹.

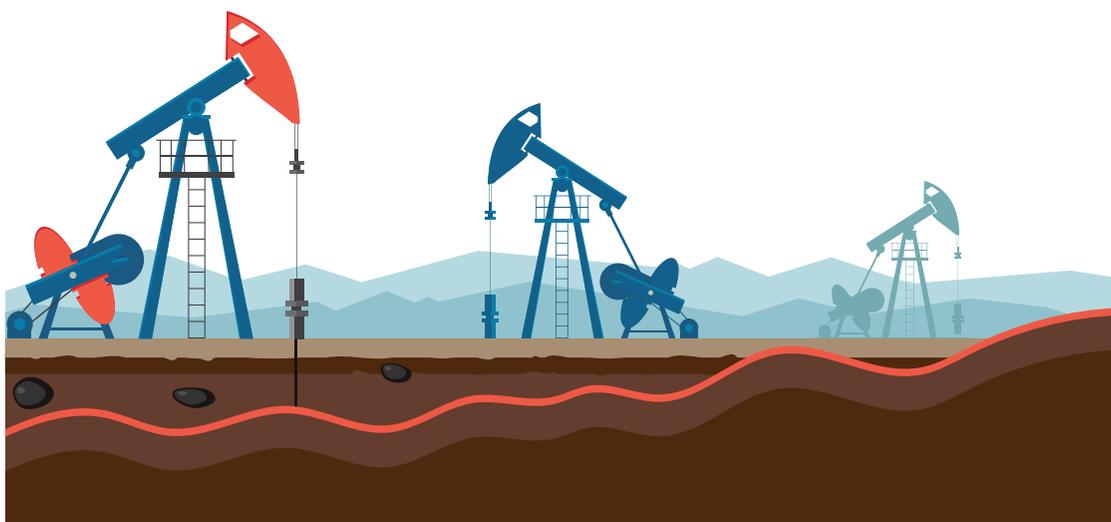
Cabe señalar que, a diferencia de Acuerdos de Protección de Inversión que permiten la demanda de empresas ante instituciones internacionales como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencia Relativas a Inversiones (CIADI) sin necesidad de recurrir, en primer instancia, ante instancias nacionales, el Acuerdo

de Escazú promueve, más bien, de manera primordial, el reconocimiento y garantía de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de tomas de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, en los ordenamientos internos de cada Estado Parte.

No debe olvidarse que a diferencia de los tratados comerciales, el citado Acuerdo de Escazú es un tratado de derechos humanos. Por tanto, presenta un enfoque que deriva de principios en torno a la dignidad humana.

²¹ Ver: <https://www.iadb.org/es/mpas>

8. El Acuerdo de Escazú no presenta un alcance restringido a empresas formales



Otra de las críticas con la que intentan desvirtuar al Acuerdo es la referida a un supuesto alcance restringido. Supuestamente “[...] el Acuerdo sólo centra su atención en las empresas formales, las cuales por su naturaleza se sujetan a la ley y operan de conformidad con el estado de derecho. De esta manera, el Acuerdo deja de lado la real problemática que reside en las actividades informales e ilegales, principales responsables de la deforestación, degradación de suelos y contaminación en el país”²².

En atención a ello, debemos indicar que, en la totalidad del contenido del Acuerdo, no se establecen exclusiones como lo señalado en el párrafo anterior. Por el contrario, el texto del tratado se aplica, de manera general, a las diversas circunstancias que puedan generarse. Si uno de los actores es una empresa formal, se le aplicarán las normas correspondientes en el Acuerdo. Si es informal, además de invocar el tratado, podrán aplicarse otras sanciones respectivas según el ordenamiento jurídico en específico y según sea el caso. En ese sentido, es preciso resaltar que, en base al artículo 3 de la Constitución Política del Perú, nuestro ordenamiento acoge un sistema de *numerus apertus* de derechos constitucionales, y el artículo 55 señala que “los tratados celebrados por [el] Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Por lo tanto, al ratificar el Acuerdo de Escazú, este entraría a formar parte de nuestro ordenamiento.

²² Cámara de Comercio Americana del Perú. (2020). Carta al Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República del Perú, Gilmer Trujillo Zegarra. Referencia al Expediente del Proyecto de Ley 04645/2019-PE Resolución Legislativa que Aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, p. 6.

9. Algunas precisiones sobre el Acuerdo de Escazú

En el 2020, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República llevó a cabo un debate amplio sobre el Acuerdo de Escazú, este espacio estableció una buena práctica y precedente; sin embargo, surgieron algunas dudas sobre la implicancia de la ratificación de este Acuerdo en nuestro país. En ese sentido, se reseñaron algunas de las principales dudas planteadas por los/as congresistas, a fin de absolverlas y remitirlas por escrito, de modo tal que puedan ser revisadas por los integrantes de la Comisión de manera detenida.

1.

Actualmente tenemos normas vigentes en el Perú que protegen los derechos señalados en Escazú, así como otros avances importantes en materia medioambiental (consulta previa; fiscalías especializadas en materia ambiental; etc.) ¿Ud. diría que en Perú no se está atendiendo el tema de los defensores de derechos humanos, no se le brinda acceso a la justicia, y tampoco se brinda información?

R: Es cierto que distintas cláusulas incluidas en el Acuerdo de Escazú se encuentran referidas en la normativa interna de nuestro país; sin embargo,

también es cierto que existen distintas deficiencias y vacíos que restringen estos derechos en la práctica. Por ejemplo, si bien contamos con una Ley de transparencia y acceso a la información y su reglamento, el cumplimiento por parte de las autoridades y sectores de esta ley es mínimo y no llega a ser un 100%, tampoco hay un cabal conocimiento de nuestra normativa por parte de los funcionarios y estas funciones son residuales en la mayoría de las instituciones públicas por lo que no se llega a dar un adecuado servicio al ciudadano ni tampoco gestionar la información de manera adecuada, así lo hemos evidenciado en anteriores estudios realizados en alrededor de 19 instituciones públicas a nivel nacional y sub-nacional²³.

Por otro lado, mientras que de un lado se reconoce el derecho de participación ciudadana en asuntos ambientales, la cual debe tener enfoque intercultural considerando las diferencias culturales²⁴, de otro lado, distintos procesos son

23 Análisis elaborados por DAR desde el año 2013 al 2017 sobre transparencia y acceso a la información: http://dar.org.pe/archivos/publicacion/183_consolidado.pdf https://issuu.com/darperu/docs/transparencia_2015_vf https://issuu.com/darperu/docs/169_transparencia_gobernanza15-16 https://issuu.com/darperu/docs/libro_transparencia_2014 https://issuu.com/darperu/docs/libro_transparencia_vf130314

24 Ver, por ejemplo: Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, Decreto Supremo N° 002-2019-EM; Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, Decreto Supremo N° 028-2008-EM.

llevados a cabo como simples espacios donde se traslada información técnica, en idioma distinto al ancestral, y donde no se genera un verdadero diálogo. Esta dinámica viene siendo implementada durante la presente década y, precisamente, es causa de distintos conflictos socioambientales existentes en el país, que incluso se muestran latentes a pesar de que nos encontramos en un contexto de emergencia sanitaria nacional. El Acuerdo de Escazú no va a ser la solución para todos estos problemas, pero sí va a complementar los esfuerzos internos y los va a reforzar de modo positivo, al punto que beneficiará la gobernabilidad interna, propiciando que en efecto los espacios de toma de decisión recojan las opiniones de quienes pueden verse afectados.

Respecto a los derechos de las y los defensores, de acuerdo con los registros de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, entre los años 2013 y 2020, se han reportado once asesinatos de líderes indígenas de la Amazonía peruana. Sus presuntos asesinos son personas dedicadas al tráfico de tierra y la tala ilegal, quienes a la fecha no han sido condenados. Un caso emblemático para demostrar lo antedicho es el asesinato del líder indígena Edwin Chota junto con tres dirigentes de la comunidad de Saweto, ocurrido en setiembre de 2014. Las denuncias se originaron el año 2008 contra una mafia de tala ilegal que operaba en la frontera de Perú y Brasil, dentro del territorio de su comunidad indígena. Debido a las constantes amenazas, Edwin Chota solicitó garantías personales para su protección y la de los demás integrantes de la comunidad de Saweto ante la Prefectura de Ucayali. A pesar de ello, tuvo que enfrentarse a la indiferencia de los funcionarios responsables, e incluso, en la actualidad, aún no se sanciona a los responsables de su muerte. Además, los actos de hostigamiento no han cesado. Los actuales dirigentes han denunciado

que los actores dedicados a actividades ilegales continúan con los actos de hostigamiento, pues, han robado motores de peque peque, han destruido una canoa y un bote de la comunidad, y cada vez que pasan con madera por su comunidad, lo hacen disparando al aire para atemorizarles²⁵.

Esta situación se ha mantenido en el actual contexto de emergencia sanitaria nacional por la Covid-19, a pesar de las restricciones de desplazamiento establecidas. Las víctimas más recientes han sido Arbildo Meléndez (Huánuco), Gonzalo Pío (Junín), Lorenzo Wampagkit (Amazonas), y Roberto Pacheco (Madre de Dios), todos asesinados por mafias relacionadas con actividades de tala y minería ilegal. El asesinato de Roberto Pacheco ocurrió hace algunos días, el 11 de setiembre, y no se trata de un hecho aislado. La víctima es hijo de Demetrio Pacheco, líder indígena con quien en los últimos 4 años había presentado siete denuncias de deforestación y usurpación de tierras ante la fiscalía de Madre de Dios. Pero en todos los casos, no consiguieron acceder a justicia²⁶.

Si bien actualmente hay 2 juzgados en materia ambiental, esto resulta insuficiente para afrontar la realidad existente. De ratificarse el Acuerdo de Escazú, el Estado peruano se obliga a garantizar un entorno seguro y propicio para los y las defensoras ambientales, en ese sentido, deberá adoptar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones, lo cual es coherente y necesario con la realidad existente.

25 Más información en el siguiente reporte periodístico. Luna, N. y Castro, A. (2020). "Saweto: La violencia de la impunidad en la Amazonia", publicado en *Ojo Público* (febrero, 3). Disponible en: <https://ojo-publico.com/1525/saweto-la-violencia-de-la-impunidad-en-la-amazonia>

26 Para mayor información puede consultar el reporte periodístico preparado por Ojo Público, disponible en: <https://ojo-publico.com/2087/madre-de-dios-el-cuarto-asesinato-de-un-lider-ambiental-en-pandemia>

2.

¿Por qué mejor no nos consolidamos como país para combatir la pandemia, que debería ser la prioridad, para más adelante tratar este tema de Escazú, en vista de la normativa que ya tenemos? ¿La prioridad no es la reactivación económica y la lucha contra la pandemia?

R: Es cierto que nuestro país es uno de los principales afectados por la pandemia por la Covid-19, esto se refleja claramente en las cifras diarias del número de contagios y muertes. Pero, también es cierto que como parte del plan de reactivación económica se vienen anunciando distintas medidas relacionadas con el “destrabe burocrático” para permitir el desarrollo de actividades extractivas y de infraestructura (principalmente de minería e hidrocarburos). Es evidente que el país va a necesitar impulsar proyectos para generar ingresos económicos que le permitan afrontar la crisis sanitaria y económica nacional, y este impulso debe ser realizado de la mano con el respeto de los derechos humanos y ambientales, para lograr una vida digna y un medio ambiente sano.

Tiene especial relevancia recordar el interés del Estado peruano para pertenecer a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como parte del fortalecimiento de la economía nacional y del desarrollo de medidas de bienestar económico y social para el país. Esta misma institución, en su más reciente informe sobre “Conducta Empresarial Responsable: Perú” (2020) ha recomendado que se priorice la ratificación del Acuerdo de Escazú como primer paso para asegurar salvaguardas a las vías de acceso a la

información ambiental, los procesos de participación pública, y el acceso a la justicia ambiental a través del sistema judicial²⁷. Asimismo, el propio Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha incluido dentro de su proceso de revisión de salvaguardas sociales y ambientales para los próximos préstamos y convenios con Estados, los prestatarios y actores privados la necesidad de que puedan respetar los estándares del Acuerdo de Escazú, integrando en su texto explícitamente lo indicado por el acuerdo respecto al respeto de los derechos ambientales²⁸.

Estas recomendaciones para el fortalecimiento de la normativa interna se presentan en un contexto en el que se vienen anunciando e implementando medidas de participación ciudadana que terminan siendo restrictivas como la reflejada en el Decreto Legislativo N° 1500, publicado el 11 de mayo de 2020, norma que establece “medidas especiales para reactivas, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto del Covid-19”. Esta norma, en lo referido a los mecanismos de participación ciudadana contempla la posibilidad de utilizar medios electrónicos y virtuales, lo que ignora que gran parte de las comunidades indígenas y campesinas no cuentan con servicios de electrificación, mucho menos con computadoras o equipos celulares y aun contando con las mismas, termina desnaturalizando el derecho de participación con enfoque intercultural para, en su lugar, implementar una lógica de celeridad. Precisamente, en estos contextos es

27 OCDE (2020), Estudios de la OCDE sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable: Perú. OCDE Paris. Disponible en: <http://mneguidelines.oecd.org/Estudios-de-la-OCDE-sobre-politicas-publicas-de-conducta-empresarial-responsable-Peru.pdf>

28 BID (2020), Segundo borrador de propuesta del Marco de Políticas Ambientales y Sociales (MPAS). Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1953718872-70>

que es necesario resaltar la necesidad de mejorar los estándares internos sobre derechos humanos, ambientales, participación y transparencia, que se recogen en el Acuerdo de Escazú.

3.

¿Cuánto puede costarle al Perú que una persona sin nacionalidad peruana (ni arraigo o domicilio en el Perú) se sujete a nuestra jurisdicción para participar en la toma de decisiones en las políticas públicas y decisiones de las autoridades nacionales de los tres niveles?

R: Hay que diferenciar entre “tomar la decisión” y “participar en el proceso previo a la adopción de una decisión pública”. Escazú se enmarca en el segundo supuesto, favoreciendo que distintos actores/as interesadas y afectados puedan participar en dichos espacios dando opiniones para que efectivamente sus necesidades se incluyan en las decisiones que se toman desde los gobiernos. Ciertamente, la normativa vigente de participación, transparencia y acceso a la información ya permite que ciudadanos extranjeros que se encuentran en nuestro territorio nacional participen con opiniones que tienen que ver en decisiones que pueden afectar a toda la ciudadanía.

Asimismo, cabe también recordar que, conforme el artículo 7 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806 del año 2002, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho. Desde luego, existe información exceptuada de ser pública y se encuentra referida en el artículo 15 de la citada ley, estas

son: información secreta (seguridad nacional, militar y de inteligencia, otros); información reservada (seguridad ciudadana, investigaciones policiales, otros); y la información confidencial (secreto bancario, industrial, tributario, tecnológico, otros).

El Acuerdo de Escazú no quebranta este marco, la participación en la toma de decisiones que prevé se refiere a hacer partícipe a la ciudadanía en espacios tales como los instrumentos de planificación sectorial, nacional, subnacional (Plan de Desarrollo Regional Concertado), e incluso, para el caso peruano, implicaría el impulso de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas contempladas en la Ley General del Ambiente y en el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA)²⁹.

4.

¿Cuánto costaría al Perú la inversión de la carga de la prueba (que el denunciado demuestre que no incumplió sus obligaciones)?, ¿Eso no es una intromisión a nuestra soberanía, sobre todo pensando en casos donde se denuncie al Estado para paralizar actividades extractivas?

R: En los procesos de supervisión y monitoreos realizados por OEFA, ya se solicita a la empresa informes de monitoreo de sus operaciones, información que posteriormente es posible utilizar en procesos sancionadores. Ciertamente, la inversión de la carga de la prueba ya se utiliza en instancias nacionales como el Tribunal de Fiscalización Ambiental del

²⁹ Concordante con el Decreto Legislativo N° 1078, norma que modifica la Ley del SEIA; Decreto Supremo

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), cuyos administrados son justamente empresas. De acuerdo con lo previsto en el artículo 180 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, es válido que la autoridad exija a los administrados la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o bienes, el sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba. Asimismo, conforme el art. 68.2 "en los procedimientos investigatorios, los administrados están obligados a facilitar la información y documentos que conocieron y fueron razonablemente adecuados a los objetivos de la actuación para alcanzar la verdad material, conforme a lo dispuesto en el capítulo sobre la instrucción"³⁰.

De hecho, también existen estudios e investigaciones que sustentan la necesidad y eficiencia económica de la inversión de la carga de la prueba en materia ambiental³¹. En suma, lo que permite la inversión de la carga es que el Estado no asuma los costos que son asumidos por las empresas. No hay un costo adicional. Sin la inversión de la carga de la prueba en estos casos, es el Estado (la Administración) el que asume el costo de demostrar la responsabilidad administrativa en materia ambiental, lo que muchas veces es complicado, precisamente por las limitaciones económicas existentes y que impiden -por ejemplo -acceder a espacios impactados por derrames de petróleo en tiempos cortos y céleres, para las investigaciones correspondientes.

N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del SEIA.

30 Este criterio ha sido referido por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA en distintos casos, tales como: Resolución N° 145-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, Expediente N° 1805-2018-OEFA/DFAI/PAS.

31 Se sugiere revisar el siguiente trabajo: Fiestas-Flores, J., et al (2017), "Análisis de la carga de la prueba en la fiscalización ambiental: una visión alternativa". Trabajo presentado en la 21ª Conferencia Anual de ALACDE: https://www.up.edu.pe/UP_Landing/alcacde2017/papers.html

Cabe recordar lo que sucedió con la contaminación petrolera de más de 40 años en las Cuencas del Pastaza, Tigre, Marañón y Corrientes donde no se pudieron identificar todos los pasivos ambientales concurridos por la empresa y fue el Estado peruano quien ha tenido que asumir la relación de dichos pasivos, que hasta la fecha no ha logrado resarcir ni social, económicamente, ambiental ni sanitariamente en la población afectada. Lo mismo sucedió con la desaparición de la laguna Shanshococho, ubicada en la localidad de Nuevo Andoas (Loreto) producto de la contaminación petrolera en la zona del ex lote 1AB, ahora 192. Esta laguna desapareció como consecuencia de las actividades extractivas, las cuales no fueron reportadas como parte de los pasivos ambientales, y cuya identificación no fue sencilla, pues, como refirió Elmer Hualinga, coordinador de monitoreo ambiental de la Federación Indígena Quechua del Pastaza (Fediquep) en más de una ocasión ante las denuncias que presentaron, los responsables les pedían demostrar la contaminación alegada, lo que era difícil principalmente por limitaciones económicas³².

Cabe recordar que según el literal e) del numeral 3 del artículo 8, el Acuerdo de Escazú establece que **tanto la inversión de la carga de la prueba como la carga dinámica de la prueba se realizarán cuando corresponda**. En otras palabras, se permite su aplicación tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso, según el tratamiento que los ordenamientos jurídicos hayan establecido. Es una excepción, no la regla. Sin desmedro de ello, hemos demostrado que la normativa peruana ya contempla esta posibilidad y el Tribunal del OEFA viene haciendo uso de la misma.

32 Más información en la siguiente investigación periodística publicada en el portal de Mongabay Latam, disponible en: <https://es.mongabay.com/2019/11/peru-derrames-petroleo-pueblos-indigenas-tecnologia/#:~:text=Es%20cocha%20de%20aguas%20negras,poco%20lugar%20para%20la%20vida>.

5.

¿Qué indica nuestra normativa y jurisprudencia nacional sobre la legitimidad para obrar y la carga de la prueba?

R: En materia penal, la carga de la prueba no podrá ser desplazada al imputado, debido al principio de presunción de inocencia, previsto en el literal e) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política. Esto es respetado por el Acuerdo de Escazú que no pretende desplazar la carga probatoria en el presunto responsable como regla. Como indicamos en respuesta a la anterior pregunta, conforme el literal e) del numeral 3 del artículo 8 del Acuerdo de Escazú³³, tanto la inversión de la carga de la prueba como la carga dinámica de la prueba se realizarán **cuando corresponda**. En otras palabras, se permite su aplicación tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso, según el tratamiento que los ordenamientos jurídicos hayan establecido. Es la excepción, no la regla.

Por otro lado, resulta importante señalar que sí existe la posibilidad de reconocer circunstancias aceptadas en otras materias dentro del Derecho, como civil o administrativo. Con relación a ello, según principios probatorios, en principio, la carga de la prueba corresponde a quien alega un hecho o a quien lo contradice alegando nuevos hechos (este es un principio procesal

33 Artículo 8. Acceso a la justicia en asuntos ambientales [...]

3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, **considerando sus circunstancias**, contará con:

e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, **cuando corresponda y sea aplicable**, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba” (**resaltado nuestro**).

y podemos encontrarlo, por ejemplo, en el artículo 196 de nuestro Código Procesal Civil peruano). No obstante, esto puede cambiar mediante las dos opciones que abarca el Acuerdo de Escazú.

6.

¿Por qué la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tiene la Secretaría del Acuerdo de Escazú?

R: El Acuerdo de Escazú es el fruto de una fase preparatoria iniciada en el 2012 de dos años y de nueve reuniones de su Comité de Negociación, donde Perú fue parte de los 7 países que conformaron la Mesa Directiva que llevó adelante este proceso con Costa Rica y Chile como copresidentes. La etapa de negociación fue realizada entre los años 2014 y 2018, en ella encontramos como uno de los principales hitos a la Decisión de Santiago, adoptada en noviembre de 2014, conforme la cual los países signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe iniciaron formalmente la negociación del acuerdo regional con el apoyo de la CEPAL como secretaria técnica. Esto se refleja textualmente en la Declaración de Santiago, conforme la cual los Estados en ejercicio de su soberanía decidieron, entre otras cosas³⁴:

[*] Solicitar a la CEPAL que elabore un documento preliminar del instrumento regional, en que se integren y relacionen, entre otros, los resultados del proceso

34 Puede consultar la Declaración de Santiago en el siguiente enlace:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37213/S1420708_es.pdf?sequence=1

hasta la fecha, los Contenidos de San José, el diagnóstico regional elaborado por la CEPAL y legislaciones, prácticas e instituciones nacionales, considerando además los desafíos y necesidades de la región;

[*] Solicitar a la Mesa Directiva que, con el apoyo de la CEPAL en su calidad de secretaría técnica, lidere el proceso con miras a concluir las negociaciones del instrumento regional a más tardar en diciembre de 2016;

Para ello, crearon un Comité de Negociación compuesto por 24 países de la región con la significativa participación del público y constituyeron una Mesa Directiva compuesta por Chile y Costa Rica, como copresidentes, y por Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. En este mismo texto se definieron los mecanismos de participación de la sociedad civil y del público en general a través del llamado Mecanismo Público Regional, en donde cualquier persona natural o jurídica podría participar de las negociaciones libremente presencial o virtual. Para dialogar con la Mesa Directiva, se eligieron seis representantes del público (dos titulares y cuatro alternos)³⁵, los que fueron elegidos en el año 2015 a través de un proceso de elección abierto.

Cabe recordar que la CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Fue establecida el 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año. Fue fundada para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente,

su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

Recientemente, esta institución junto con la OCDE ha preparado una “Evaluación sobre el desempeño ambiental del Perú” (2017) con la finalidad de ayudar al país a evaluar los avances logrados en la consecución de sus objetivos ambientales, enriquecer y asegurar la constancia del diálogo de políticas y promover una mayor rendición de cuentas y una concientización más profunda entre los actores que contribuyen al desarrollo económico y social³⁶. Recomendaciones que son relevantes para los intereses del Estado peruano con miras a su incorporación en la OCDE.

7.

Existen múltiples interpretaciones de lo que “toma de decisiones” puede significar. Tomando en cuenta ello, ¿no es preocupante que este tratado multilateral no permita la formulación de reservas?

R: El Acuerdo nunca se refiere a la decisión final que tome el Estado, sino que se refiere en todo momento y de manera consistente a la participación en el “**proceso** de toma de decisiones”. En ese sentido, el Acuerdo plantea ciertos parámetros y obligaciones de los Estados en materia del derecho de **participación a lo largo de dicho proceso** (por ejemplo, brindar al público la información pertinente en

35 Respecto de los integrantes del público seleccionados, puede revisar el siguiente enlace: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/tabla_representantes_del_publico.pdf

36 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42527/1/S1600240_es.pdf

etapas iniciales previas a la recepción de aportes; o, también, en los procesos participativos de Evaluación Ambiental Estratégica, permitiendo el diálogo amplio y participativo que permite que las instituciones públicas evalúen e integren las consideraciones ambientales y sociales a las grandes decisiones que plasman a través de políticas, planes y programas), como ha sido acotado en la respuesta 3.

Por otro lado, respecto a las reservas del tratado, fueron los propios Estados quienes lo aprobaron en la etapa de negociación, es decir, es producto de un consenso. Asimismo, el artículo 19, literal a) de la Convención de Viena sobre Derecho del Tratado reconoce como plenamente válida la posibilidad de prohibir el establecimiento de reservas. Ciertamente, si partimos de la idea de que nos encontramos ante un tratado sobre derechos humanos nos encontraremos ante un argumento fuerte en contra de que se puedan realizar reservas. Así lo demuestran, entre otros, los siguientes tratados en materia de derechos humanos y medio ambiente que no admiten reservas: Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convenio de Minamata sobre el Mercurio; Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (**todos ellos tratados en vigor de los que el Perú es Estado parte**).

8.

¿Ya hay estándares interamericanos o jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que aborden cuestiones como las que regula el Acuerdo de Escazú?

R: El Acuerdo reconoce y profundiza, los derechos fundamentales del acceso a la información³⁷, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisión³⁸ y el derecho al acceso a la justicia³⁹, reconocidos por distintos instrumentos jurídicos internacionales como bases de las democracias actuales.

Contamos con la Opinión Consultiva N° 023/2017 de la Corte Interamericana, que desarrolla la relación entre los derechos humanos y los derechos ambientales, que resalta la situación de especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas y tribales, y el deber de los

37 El derecho de acceder a los documentos públicos del Estado, contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y expresión se consagra en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 12 y 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos 17 y 19), la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo 4), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 13) y los Principios de Lima de 2000. En la sentencia de la Corte IDH del Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile de 2006 se reconoce por primera vez en un tribunal internacional expresamente que el acceso a la información es un derecho humano contenido en la libertad de pensamiento y expresión. Este caso tuvo como antecedente que en 2005 la Comisión Interamericana presentó una demanda ante la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes y otros, la cual tenía como fundamento fáctico la negativa de una institución del Estado a brindar a las víctimas toda la información que requirieran sobre un proyecto de deforestación con impacto ambiental en Chile (Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas: párrafo 77)

38 Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25.

39 Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 8; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14 y Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 25 sobre Protección Judicial.

Estados de adoptar medidas positivas encaminadas a asegurar a los miembros de estos pueblos el acceso a una vida digna -que comprende la protección de la estrecha relación que mantienen con la tierra- y su proyecto de vida, tanto en su dimensión individual como colectiva⁴⁰.

Estos estándares han sido reiterados en la sentencia del Caso de las Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina de febrero del presente año. Se trata de la primera vez en que, en un caso **contencioso**, la Corte analiza los derechos a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural en forma autónoma a partir del artículo 26 de la Convención Americana⁴¹, por lo que este estándar ya forma parte de la jurisprudencia de la Corte.

Asimismo, desde el plano universal, en enero de este año fue publicado el Informe de Michael Forst de la Relatoría de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos, a propósito de su visita a Perú del 21 de enero al 3 de febrero del 2020. Este informe invoca al presidente de la República y al Gobierno a que se comprometan a adoptar un mecanismo multisectorial para la protección de las personas defensoras, cuya adopción está actualmente prevista en el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos para 2021, y a garantizar la aplicación efectiva de este Protocolo. En esa línea, recomendó la ratificación y la aplicación del Acuerdo de Escazú que se constituye en un gran avance en la protección de las personas defensoras de derechos humanos ambientales en el Perú⁴².

40 Disponible en el siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

41 Disponible en el siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf

42 Disponible en el siguiente enlace: <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25507&LangID=5>

9.

El canciller ha informado que, durante los 4 años del proceso de negociación de Escazú, participó la sociedad civil. ¿DAR fue convocado para participar en este proceso?, ¿quién los convocó, quién decidió su participación y cuál fue su participación?, ¿qué otras organizaciones de sociedad civil participaron?, ¿participaron gobiernos locales, regionales, empresas?

R: Durante las etapas previas de negociación del Acuerdo, los países firmantes de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe, en su Segunda reunión (2013), acordaron establecer un **Mecanismo Público Regional** en el que los interesados pudieran inscribirse:

53. Se establecerá un **mecanismo público regional** en el que los interesados puedan inscribirse completando un formulario breve que estará disponible en el sitio web de la CEPAL. Los objetivos principales de este mecanismo serán mantener informado a los interesados en el proceso y permitir su vinculación, coordinar la participación del público en las reuniones internacionales y **contribuir a la transparencia del proceso**. Además, podrá ser un complemento para las acciones de participación a nivel nacional.

Mediante la citada Decisión de Santiago (2014), inició formalmente la negociación del acuerdo regional con el apoyo de la CEPAL como secretaria técnica. Para ello, fue creado un Comité

de Negociación compuesto por 24 países de la región con la significativa participación del público y constituyeron una Mesa Directiva compuesta por Chile y Costa Rica, como copresidentes, y por Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. Para dialogar con la Mesa Directiva, se eligieron seis representantes del público (dos titulares y cuatro alternos)⁴³.

Los países solicitaron a la CEPAL preparar un documento preliminar del instrumento regional con la finalidad de iniciar las discusiones. Sobre dicha base, como parte del proceso de negociación, la Mesa Directiva fue incorporando las propuestas de los países. Asimismo, el Comité aprobó su Organización y Plan de Trabajo el año 2015, y el año 2016 aprobó las Modalidades de Participación del Público, para asegurar la mayor transparencia posible respecto de las negociaciones que fueron desarrollándose, así como para eventualmente incorporar aportes, siempre que al menos un país del Comité de Negociación la presente como propia⁴⁴. En el año 2015 se abrió un proceso de convocatoria regional con el apoyo de CEPAL para la elección de los representantes del público que pudieran participar desde la primera reunión de negociación. DAR se involucró en este proceso, a partir de una invitación abierta a las instituciones interesadas en participar, siendo una de las organizaciones que hizo uso de su voto para la elección de los representantes. Posteriormente, DAR se inscribió dentro del Mecanismo Público Regional para participar abiertamente

del proceso, como lo establece este mecanismo.

Asimismo, DAR en conjunto con otras organizaciones inscritas en Perú fuimos invitadas a las reuniones nacionales de preparación desde el año 2016 por las autoridades involucradas en el tema del Acuerdo de Escazú como fueron el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Relaciones Exteriores para construir conjuntamente las propuestas y llevar a las negociaciones una posición Perú que incluyera diferentes actores. A nivel presencial, nos inscribimos para participar en las reuniones de negociación del año 2016 al año 2018. A nivel nacional, desde las autoridades durante los años de negociación han realizado diversos talleres y eventos a nivel nacional y sub-nacional involucrando a los gobiernos regionales, organizaciones indígenas y sociedad civil para difundir los contenidos del acuerdo. DAR participó libremente a nivel regional enviando propuestas también de mejora de los contenidos del acuerdo como lo hicieron las más de 4000 personas y organizaciones inscritas en el Mecanismo Público Regional.

10.

En relación con los derechos humanos de los defensores en asuntos ambientales, ¿no están ya reconocidos para todos los ciudadanos? ¿De aprobarse el acuerdo se estaría generando otro tipo de DDHH por encima de los demás ciudadanos? ¿DAR estaría considerada dentro de los defensores de derechos ambientales?

R: El Acuerdo de Escazú no crea ningún “supra” derecho. Más bien, considerando el lamentable contexto latinoamericano de amenazas,

43 Las representantes titulares fueron Andrea Sanhueza (Chile) y Danielle Andrade (Jamaica). Mientras que las representantes alternas fueron: María Napoli (Argentina), Karetta Crooks (Santa Lucía), Tomás Severino (México) y Natalia Gómez (Colombia). Disponible en el siguiente enlace: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/tabla_representantes_del_publico.pdf

44 Disponible en el siguiente enlace: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40412/S1600324_es.pdf

hostigamiento y asesinatos de defensores/as de derechos humanos, establece las obligaciones para asegurar su máxima protección. Entre 2015 y 2017 murieron en el mundo 583 defensores en el mundo. En ese mismo año, en América Latina y el Caribe murieron 369 defensores. Según el último informe de Global Witness (2020) más de dos tercios de los asesinatos ocurrieron en América Latina, posicionada constantemente como la región más afectada desde que Global Witness comenzó a publicar datos en 2012. En 2019, sólo en la región amazónica tuvieron lugar 33 asesinatos⁴⁵. Estas cifras son similares con el último reporte de Front Line Defenders (2020) que refiere que en 2019 se registró el asesinato de 304 defensores y defensoras. El 40 % defendía la tierra, los derechos de los pueblos indígenas y el medio ambiente⁴⁶.

Los derechos que el Acuerdo de Escazú tutela, son derechos fundamentales que están reconocidos actualmente por distintos instrumentos internacionales, pero que el Acuerdo materializa para la región y para reforzar un desarrollo sostenible. Asimismo, la organización de sociedad civil DAR no se encuentra bajo la categoría de “defensor en strictu sensu”, es decir, si bien es cierto que cualquier ciudadano o grupo de personas podría convertirse en esta calidad de defensor ambiental, lo cierto es que concurren dos o más características necesarias, como es el accionar de defender derechos humanos pero también, mínimamente, encontrarse en una situación de vulnerabilidad por dicha labor, por lo que no seríamos catalogados como defensores ambientales. Ciertamente,

existen avances por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para definir el perfil de la persona defensora, conforme el Protocolo para garantizar la protección de las personas defensoras de derechos humanos. Al respecto, es oportuno recordar lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe del año 2017 sobre Políticas integrales de protección de personas defensoras: “Existe consenso a nivel internacional, en cuanto a que el criterio para determinar si una persona es o no defensora o defensor de derechos humanos descansa sobre la actividad llevada adelante por esa persona. Las personas defensoras pueden ser de cualquier género, edad, o proveniencia. Pueden estar luchando para obtener justicia por una causa personal o por un objetivo profesional sin importar que lo sea de manera temporal o permanente. Sus actividades pueden incluir monitoreo, información, divulgación, educación, promoción o defensa de los derechos humanos ante el sistema de justicia”⁴⁷.

11.

¿Cuáles son esas deficiencias en materia de acceso a la información que adolece la legislación interna, y que el Acuerdo de Escazú sí complementa?

R: El artículo 6, inc. 5, del Acuerdo de Escazú refiere que cada parte garantizará que “en caso de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, que la autoridad competente que corresponda divulgará de forma inmediata y por los medios más efectivos toda la información relevante que se encuentre en su poder y que

45 Disponible en el siguiente enlace: <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>

46 Disponible en el siguiente enlace: https://www.frontline-defenders.org/sites/default/files/dispatches_2019_spanish_hybrid.pdf

47 Disponible en el siguiente enlace: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>



permita al público tomar medidas para prevenir o limitar eventuales daños". Esta referencia de la salud pública no se encuentra señalada en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. En un contexto de pandemia que un acuerdo internacional como el acuerdo de Escazú establezca la necesidad de que un Estado transparente estadísticas relacionadas con salud es importante para la adopción de medidas oportunas en beneficio de la ciudadanía.

Por otro lado, existen otras series de deficiencias en el cumplimiento de la legislación en materia de acceso a la información como por ejemplo, no contar con personal especializado para estas funciones dentro de los sectores, mantener una cultura del secreto y no responder adecuadamente las solicitudes de acceso a la información, no contar con directivas internas para los procedimientos de acceso a la información, no responder en los días que actualmente indica la ley, no publicar la información que indica la ley de transparencia al 100% en los portales de transparencia de

las entidades públicas, no contar con herramientas digitales y presenciales para la atención de solicitudes, no contar con softwares para el registro de la información, no contar con la digitalización de los documentos ni de archivos para la sistematización de información, no responder con calidad de información a las personas que solicitan dicha información, no incorporar mecanismos de atención a personas en situación de vulnerabilidad, entre otros. Muchas de estas deficiencias las ha indicado no solo DAR en diversos informes⁴⁸, sino otras entidades como el Consejo de la Prensa Peruana, la Defensoría del Pueblo⁴⁹ hasta la propia Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la Dirección de Transparencia y Acceso a la información del Ministerio de Justicia (MINJUS).

Finalmente, señalar que esta información fue remitida a todos los miembros que integraban la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso en el 2020, a fin de que puedan seguir informándose sobre un tema tan relevante para el país y la región como lo es la ratificación del Acuerdo de Escazú.

48 Informes de transparencia elaborados por DAR desde el año 2013 al 2017:

http://dar.org.pe/archivos/publicacion/183_consolidado.pdf;

https://issuu.com/darperu/docs/transparencia_2015_vf;

https://issuu.com/darperu/docs/169_transparencia_gobernanza15-16

https://issuu.com/darperu/docs/libro_transparencia_2014

https://issuu.com/darperu/docs/libro_transparencia_vf130314

49 Balance 10 años de la Ley de Transparencia por la Defensoría del pueblos <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-165.pdf>, Análisis de Portales de Transparencia <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Serie-Infomes-Especiales-N%C2%BA-015-2020-DP.pdf>;

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-Infomes-Especiales-011-2020-DP.pdf>;

Informe 2018 <https://www.defensoria.gob.pe/infomes/informe-de-adjuntia-informe-n-004-2018-dp-aac/>;

Balance Anual 2018 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Segundo-Reporte-y-Balance-Anual-2018-PTE.pdf>



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES